

Zaak C-234/20

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

4 juni 2020

Verwijzende rechter:

Augstākā tiesa (Senāts) (Letland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

3 juni 2020

Eiseres tot cassatie:

SIA Sātiņi-S

Andere partij in de cassatieprocedure:

Lauku atbalsta dienests

[omissis]

Administratīvo lietu departaments

Latvijas Republikas Senāts (hoogste bestuursrechter, Letland)

BESLISSING

[omissis] op 3 juni 2020 heeft de genoemde rechterlijke instantie

[omissis] [samenstelling van de rechterlijke instantie]

het door SIA Sātiņi-S ingestelde cassatieberoep tegen het arrest van de Administratīvā apgabaltiesa (bestuursrechter in tweede aanleg, Letland) van 26 maart 2018 in het geschil dat voornoemde onderneming aanhangig heeft gemaakt om de Lauku atbalsta dienests (dienst voor plattelandssteun, Letland) te doen veroordelen tot compensatie voor het verbod op de aanleg van bosbessenplantages op veengronden in beschermde natuurgebieden, via de schriftelijke procedure onderzocht.

Voorwerp en feiten van het hoofdgeding

1. In 2002 heeft thans eiseres tot cassatie (hierna: „eiseres”) de onroerende zaken „Liegumi” („reservaten”) en „Centri” („centra”) verworven. Deze eigendommen omvatten een oppervlakte van 7,7 hectare aan veengronden. De onroerende zaken bevinden zich in een beschermd natuurgebied en een Natura 2000-beschermingszone van Europees belang (hierna: „Natura 2000-gebied”).

Overeenkomstig punt 16.12 van de Ministru kabineta 2010. gada 16. marta noteikumi Nr. 264 „Īpaši aizsargājamo dabas teritoriju vispārējie aizsardzības un izmantošanas noteikumi” (besluit nr. 264 van de ministerraad van 16 maart 2010 betreffende algemene bepalingen inzake de bescherming en het gebruik van speciale beschermingszones; hierna: „besluit nr. 264”) is het verboden om bosbessenplantages aan te leggen op veengronden in beschermde natuurgebieden.

Op 2 februari 2017 heeft eiseres bij de Lauku atbalsta dienests een verzoek tot compensatie ingediend wegens het in de jaren 2015 en 2016 beperken van economische activiteiten op de in een Natura 2000-gebied gelegen veengronden waarvan zij de eigenaar is.

Bij besluit van 28 februari 2017 heeft de Lauku atbalsta dienests het door eiseres ingediende verzoek tot compensatie voor het beperken van economische activiteiten afgewezen. Volgens de Lauku atbalsta dienests voorzien de wettelijke bepalingen niet in een compensatie voor het verbod op de aanleg van bosbessenplantages op veengronden, zodat er geen rechtsgrondslag is om de gevraagde compensatie toe te kennen aan eiseres.

2. Eiseres heeft zich tot de rechter gewend om een veroordeling tot betaling van compensatie te verkrijgen omdat er beperkingen werden gesteld aan het verrichten van economische activiteiten. Na de zaak in hoger beroep te hebben onderzocht, heeft de Administratīvā apgabaltiesa die vordering afgewezen. Het arrest van voornoemde rechter is, net zoals het arrest in eerste aanleg, gebaseerd op de hieronder toegelichte overwegingen.

2.1 Artikel 2, lid 2, van de Likums „Par kompensāciju par saimnieciskās darbības ierobežojumiem aizsargājamās teritorijās” (wet betreffende compensatie voor beperkingen ter zake van economische activiteiten in beschermde gebieden) voorziet in jaarlijkse steun voor beperkingen ter zake van economische activiteiten in beschermingszones van Europees belang van het Natura 2000-netwerk, en dit overeenkomstig de procedures die zijn vastgesteld in de regels voor het verlenen van uit de desbetreffende EU-fondsen gefinancierde steun voor landbouwontwikkeling.

2.2 De nationale steunmaatregelen voor de ontwikkeling van de land- en bosbouwsector worden toegekend overeenkomstig de procedures waarin Ministru kabineta 2015. gada 7. aprīļa noteikumi Nr. 171 „Noteikumi par valsts un Eiropas Savienības atbalsta piešķiršanu, administrēšanu un uzraudzību vides, klimata un lauku ainavas uzlabošanai 2014.–2020. gada plānošanas periodā” (besluit nr. 171

van de ministerraad van 7 april 2015 betreffende de toekenning en het beheer van en het toezicht op staatssteun en steun van de Europese Unie ter verbetering van het milieu, het klimaat en het agrarische landschap voor de programmeringsperiode 2014-2020; hierna: „besluit nr. 171”) voorziet. Wat betreft de toekenning van steun in het kader van de „compensatiebetaling voor Natura 2000-bosgebieden” bepaalt besluit nr. 171 in punt 56 dat het gebied dat op grond van die maatregel in aanmerking komt voor steun, bosgebied moet zijn (**met uitzondering van veengronden**). Besluit nr. 171 voorziet dus in compensatiebetalingen met betrekking tot Natura-2000 gebieden, maar niet in de betaling van compensatie voor het beperken van economische activiteiten op veengronden.

2.3 Artikel 6, lid 1, van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van verordening nr. 1698/2005 van de Raad (hierna: „verordening nr. 1305/2013”) bepaalt dat het ELFPO in de lidstaten optreedt door middel van de programma’s voor plattelandontwikkeling. Overeenkomstig artikel 10 van die verordening dient de lidstaat voor elk programma voor plattelandontwikkeling bij de Commissie een voorstel in dat de in artikel 8 bedoelde gegevens bevat en wordt elk plattelandontwikkelingsprogramma door de Commissie bij uitvoeringshandeling goedgekeurd. Het plattelandontwikkelingsprogramma van Letland voor de jaren 2014-2020 vermeldt dat steun kan worden verleend als er beperkingen worden gesteld aan bosbouwactiviteiten in Natura 2000-gebieden of in microreservaten op bosgrond (**met uitzondering van veengronden**). Voor de programmeringsperiode 2014-2020 van de EU-fondsen heeft de Commissie voor Letland dus een plattelandontwikkelingsprogramma goedgekeurd dat voorziet in steunbetalingen voor bepaalde beperkingen van economische activiteiten op bosgrond. Dit gold echter niet voor veengronden. Het programma voorziet niet in de betaling van steun voor het beperken van landbouwactiviteiten op veengronden in Natura 2000-gebieden.

2.4 Bovendien was de mogelijkheid om bosbessenplantages aan te leggen op veengronden wettelijk beperkt op het moment waarop eiseres de eigendommen verwierf. Toen eiseres de eigendommen verwierf, wist zij dat deze in een beschermd natuurgebied lagen en was zij bijgevolg op de hoogte van de geldende beperkingen.

3. Eiseres heeft een cassatieberoep ingediend op grond dat volgens artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 overeenkomstig de richtlijnen 92/43/EEG en 2009/147/EG aangewezen Natura 2000-bosbouwgebieden in aanmerking komen voor betalingen. De verordening voorziet niet in uitzonderingen voor veengronden.

4. In het licht van het voorgaande wordt in de onderhavige zaak betwist of eiseres in aanmerking komt voor betalingen wegens de beperkingen die gelden voor economische activiteiten in veengebieden van het Natura 2000-netwerk.

Toepasselijk nationaal en Unierecht

5. Recht van de Europese Unie:

5.1 Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad

Overweging 24: „Als bijdrage aan een doeltreffend beheer van de Natura 2000-gebieden, dient ook in de toekomst steun aan landbouwers en bosbezitters te worden verleend om de specifieke nadelen te helpen compenseren die in de betrokken zones voortvloeien uit de toepassing van richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement [...] en de Raad en richtlijn 92/43/EEG van de Raad [...]”.

Artikel 30, „Betalingen in het kader van de Natura 2000-richtlijn en de kaderrichtlijn water”:

„1. In het kader van deze maatregel wordt jaarlijks steun per hectare landbouwareaal of per hectare bos verleend om de begunstigen te vergoeden voor de extra kosten en de gedeerde inkomsten als gevolg van nadelen die in de betrokken gebieden worden ondervonden door de uitvoering van richtlijn 92/43/EEG en richtlijn 2009/147/EG en de kaderrichtlijn water.

[...]

6. De volgende gebieden komen in aanmerking voor betalingen:

a) overeenkomstig de richtlijnen 92/43/EEG en 2009/147/EG aangewezen Natura 2000-landbouwgebieden en Natura 2000-bosbouwgebieden;

[...]”

5.2 Bijlage IV bij richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna

5.3 Artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie:

„Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.”

6. Nationaal recht:

6.1 Besluit nr. 264:

„16. In beschermde natuurgebieden is het verboden:

[...]

16.12. bosbessenplantages aan te leggen op veengronden;

[...]”

6.2 Besluit nr. 171:

Punt 56: „Het gebied dat voor steun in het kader van deze maatregel in aanmerking komt, is bosgrond (*met uitzondering van veengronden*):

56.1. die is opgenomen in de lijst van beschermingszones van Europees belang (hierna: „Natura 2000-netwerk”) overeenkomstig artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 en die is aangewezen in overeenstemming met de likums ‚Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām’ [wet betreffende speciale beschermingszones];

[...]”

Punt 58: „De steun kan worden toegekend als de aangegeven subsidiabele oppervlakte ten minste één hectare bedraagt, deze oppervlakte uit velden van ten minste 0,1 hectare bestaat en de minimumoppervlakte waarvoor in een veld een beperking geldt ten minste 0,1 hectare bedraagt, en als die velden cartografisch kunnen worden geïdentificeerd, zij zijn opgenomen in het digitale aanvraagstelsel van de dienst voor plattelandssteun en ten aanzien van die velden, krachtens de regels inzake de bescherming en het gebruik van speciale beschermingszones of de bescherming van soorten en biotopen, per 1 maart van het lopende jaar een van de volgende beperkingen ter zake van economische activiteiten geldt:

58.1 verbod op bosbouwactiviteiten;

58.2 verbod op hoofdkap en op uitdunnen;

58.3 verbod op hoofdkap;

58.4 verbod op kaalslag.”

Motivering van de vragen van de verwijzende rechter betreffende de uitlegging van het Unierecht

7. Uit overweging 24 en artikel 30, lid 1, van verordening nr. 1305/2013 volgt dat de betalingen voor Natura 2000-gebieden worden verleend om de specifieke nadelen te helpen compenseren en om de begunstigden te vergoeden voor de extra kosten en gederfde inkomsten als gevolg van de nadelen die in de betrokken gebieden worden ondervonden door de uitvoering van richtlijn 92/43/EEG en richtlijn 2009/147/EG en de kaderrichtlijn water.

Hoewel het in de eerste plaats aan de lidstaten is om bij het opstellen van hun programma voor plattelandontwikkeling te beslissen hoe de maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van verordening (EG) nr. 1305/2013 in de praktijk moeten worden uitgevoerd, mogen de door de lidstaten vastgestelde beperkingen het compensatiedoel van het systeem van de Natura 2000-betalingen niet volledig uit de weg ruimen (zie het arrest van het Hof van 30 maart 2017, *Lingurár*, C-315/16, ECLI:EU:C:2017:244).

Bovendien moeten de betalingen voor Natura 2000-gebieden worden beschouwd in het licht van artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aangezien het recht op eigendom het recht op gebruik van eigendom en het recht op een billijke vergoeding omvat.

8. Veengronden maken ongeveer 4 % van het Letse grondgebied uit (volgens sommige bronnen is dit percentage zelfs 10 %). De teelt van bosbessen op veengronden is een vorm van fruitteelt.

Zoals aangegeven in een openbaar gemaakte studie: „Momenteel is een van de manieren om de exploitatie van veenvelden waar de winning van mineralen is stopgezet, voort te zetten de teelt van bessen op industriële schaal. Daarmee wordt een product geproduceerd dat kan worden geëxporteerd, namelijk bessen of producten die uit bessen worden verkregen. Volgens de door de dienst voor plattelandsteun gepubliceerde statistieken werden in 2016 aanvragen om de enkele areaalbetaling gedaan voor 142 hectare voor de teelt van Amerikaanse bosbessen alsmede voor 250 hectare voor de teelt van blauwe bosbessen, maar werd geen steun aangevraagd voor gebieden waar rode bosbessen of bramen werden geteeld. Het is bekend dat bosbessenvelden een groter gebied beslaan, maar vanwege het grondgebruik of om een andere reden is er geen steun voor aangevraagd, waardoor er geen statistieken beschikbaar zijn.” (Beschikbaar op: [http://www.silava.lv/userfiles/file/Projektu %20parskati/2016_Lazdina_LVM_kudra.pdf](http://www.silava.lv/userfiles/file/Projektu%20parskati/2016_Lazdina_LVM_kudra.pdf), blz. 15).

Aangezien ook een groot deel van de gebieden van het Letse Natura 2000-netwerk veengrond is (bijlage bij de wet op de speciale beschermingszones), vraagt de Senāts (hoogste rechterlijke instantie, Letland) zich af of de volledige uitsluiting van deze gebieden van de regeling voor compensatiebetalingen in het kader van Natura 2000 niet in strijd is met het doel van deze compensatiebetalingen.

Gebieden

9. Artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 bepaalt dat overeenkomstig de richtlijnen 92/43/EEG en 2009/147/EG aangewezen Natura 2000-landbouwgebieden en Natura 2000-bosbouwgebieden in aanmerking komen voor betalingen.

Bijlage I bij richtlijn 92/43/EEG bepaalt de typen natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is, en omvat ook veengronden en met name veenbossen.

Het lijkt geen twijfel dat het in punt 16.2 van besluit nr. 264 vastgestelde verbod op de aanleg van bosbessenplantages op veengronden het recht van de eigenaar om zijn eigendom vrij te gebruiken en om via beperkte economische activiteiten inkomsten te verwerven, beperkt.

Overeenkomstig besluit nr. 171 is in het kader van de maatregel „Betalingen in het kader van Natura 2000 en de kaderrichtlijn water” de submaatregel „Compensatiebetaling voor Natura 2000-bosgebieden” van toepassing. Volgens punt 56 van besluit nr. 171 moet het gebied dat in het kader van deze maatregel voor steun in aanmerking komt, bosgrond zijn (met uitzondering van veengronden). De overheid heeft de toekenning van compensatie voor Natura 2000-gebieden dus beperkt, ten eerste door te voorzien in betalingen die alleen voor bosgebieden gelden en ten tweede door veengronden in dergelijke gebieden uit te sluiten. Bijgevolg voorziet besluit nr. 171 niet in compensatie voor het beperken van economische activiteiten op veengronden die onder het Natura 2000-netwerk vallen.

Soorten economische activiteiten

10. Uit artikel 30, lid 6, onder a), van verordening nr. 1305/2013 volgt ook dat in [het systeem van] betalingen in het kader van Natura 2000 de betaling van compensatie is beperkt tot bepaalde gebieden, namelijk landbouw- of bosgebieden. Uit deze bepaling volgt echter niet dat de betaling van compensatie beperkt is waar het gaat om bepaalde soorten economische activiteiten, namelijk land- of bosbouwactiviteiten.

Punt 58 van besluit nr. 171 bepaalt dat toegang tot de steun alleen mogelijk is met betrekking tot beperkingen die aan bosbouwactiviteiten worden gesteld. Het is echter ook mogelijk om landbouwactiviteiten te verrichten op veengronden die in bosgebieden liggen, door daar bosbessenplantages aan te leggen.

11. Volgens de nationale wetgeving zijn degenen die eigenaar zijn van veengronden in een Natura 2000-gebied in feite volledig uitgesloten van het betalingssysteem van Natura 2000 en krijgen zij geen enkele compensatie voor de beperkingen die in dergelijke gebieden worden opgelegd.

Gelet op het voorgaande en op het feit dat uit de bepalingen van verordening nr. 1305/2013 niet duidelijk blijkt welke grenzen worden gesteld aan de

beoordelingsruimte van de lidstaten wat betreft het opleggen van beperkingen die zien op betalingen in het kader van Natura 2000, vraagt de Senāts zich af of een lidstaat het recht heeft om: 1) een regeling vast te stellen op grond waarvan veengronden in Natura 2000-gebieden volledig zijn uitgesloten van steun voor dergelijke gebieden, en 2) de toegang tot steun te beperken door te bepalen dat deze voor een bepaald gebied alleen mag worden verleend met betrekking tot beperkingen die aan een specifieke soort economische activiteit worden gesteld.

12. In het onderhavige geval was eiseres toen zij de eigendom van de onroerende zaken verwierf, ervan op de hoogte dat daar een [beschermd] natuurgebied was. Toen eiseres die eigendommen verwierf, gold er bovendien al een beperking die zag op economische activiteiten, namelijk het feit dat er op veengronden geen bosbessenplantages mochten worden aangelegd.

Artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt dat niemand zijn eigendom mag worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed.

Hoewel het recht op eigendom het recht omvat om de goederen te gebruiken, ook om een zo groot mogelijke economische winst te behalen, moet de eigenaar bij de aankoop van goederen rekening houden met de verschillende beperkingen die met betrekking tot de goederen gelden, en zich ervan bewust zijn dat hij dan op geen enkel moment kan beslissen om het goed te gebruiken op de manier die hij wenst. Bij het verwerven van een eigendom ten aanzien waarvan beperkingen gelden, heeft de eigenaar de mogelijkheid om vooraf te plannen waarvoor hij de eigendom verwerft. Bijgevolg moest eiseres volgens de Senāts bij de verwerving van de eigendom rekening houden met de beperking met betrekking tot de aanleg van bosbessenplantages op veengronden. Eiseres kan op een later tijdstip dus geen aanspraak maken op compensatie voor gederfde inkomsten op grond van het feit dat zij voornemens is om inkomsten te verkrijgen door de aanleg van bosbessenplantages op veengronden die zich op de eigendom bevinden.

Artikel 30, lid 1, van verordening nr. 1305/2013 bepaalt dat de steun wordt toegekend ter compensatie van de gederfde inkomsten. Indien die verordening ook van toepassing is op veengronden, betwijfelt de Senāts of in casu kan worden aangenomen dat er sprake is van gederfde inkomsten van de betrokkene. Aan de orde is dus of een persoon recht heeft op toegang tot betalingen in het kader van Natura 2000 als hij of zij bij het verwerven van de eigendom op de hoogte was van de beperkingen die ten aanzien van de eigendom gelden, en van de gevolgen die deze beperkingen hebben voor mogelijke economische activiteiten.

13. Gelet op de voorgaande overwegingen is de Senāts van mening dat de zaak moet worden voorgelegd aan het Hof ter verduidelijking van de uitlegging die aan de bepalingen van verordening nr. 1305/2013 moet worden gegeven.

Dictum

De Senāts, overeenkomstig artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

besluit

het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- 1) Moet artikel 30, lid 6, onder a), van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van verordening nr. 1698/2005 van de Raad aldus worden uitgelegd dat veengronden volledig uitgesloten zijn van betalingen in het kader van Natura 2000?
- 2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, vallen veengronden dan onder landbouwgebieden of bosgebieden?
- 3) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moet artikel 30 van verordening nr. 1305/2013 aldus worden uitgelegd dat een lidstaat veengronden volledig kan uitsluiten van betalingen in het kader van Natura 2000 en dat dergelijke nationale bepalingen verenigbaar zijn met het compensatiedoel van die betalingen zoals vastgesteld in verordening nr. 1305/2013?
- 4) Moet artikel 30 van verordening nr. 1305/2013 aldus worden uitgelegd dat een lidstaat de toekenning van steun voor Natura 2000-gebieden kan beperken en slechts steun kan verlenen wanneer bepaalde economische activiteiten worden beperkt, bijvoorbeeld in bosgebieden alleen voor bosbouwactiviteiten?
- 5) Moet artikel 30, lid 1, van verordening nr. 1305/2013, gelezen in samenhang met artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat een persoon onder verwijzing naar zijn voornemen om nieuwe economische activiteiten te gaan verrichten, recht heeft op betalingen in het kader van Natura 2000 indien hij bij het verwerven van de eigendom reeds op de hoogte was van de beperkingen die ten aanzien van die eigendom gelden?

De procedure wordt geschorst totdat het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan.

[omissis]